

OBČINSKI PREDPISI

UDK: UDK:352(497.4)
342.25(497.4)

Božo Grafenauer
doktor pravnih znanosti
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru

Povzetek

Ustavno opredeljen položaj občin vključuje tudi njihovo pravico do normativne dejavnosti. Tako imajo občine pravico samostojno in neodvisno sprejemati normativne akte, hkrati pa tudi obveznost, da pri tem ne prestopijo materialnopravnih in formalnopravnih okvirov, izhajajočih iz ustave in zakonov.

Ključne besede

lokalna samouprava, občina, predpisi, statut, odlok.

MUNICIPAL BY-LAWS

Summary

The constitutionally determined position of municipalities includes also their right to normative activity. Thus, municipalities have the right to autonomously adopt normative acts. At the same time, municipalities must make sure they do not exceed substantial and formal limits arising under the Constitution and laws.

Keywords

Local self-government, municipality, rules, charter, ordinance.

GEMEINDEVORSCHRIFTEN

Zusammenfassung

Die durch die Verfassung definierte Lage der Gemeinden schließt auch ihre Rechte auf normative Tätigkeit ein. So haben die Gemeinden das Recht, selbstständig und unabhängig die normativen Akte zu beschließen, zugleich aber auch die Pflicht, dabei die materiellrechtlichen und formalrechtlichen Rahmen nicht zu überschreiten, die durch die Verfassung und die Geste, vorgegeben sind.

Schlüsselworte

Örtliche Selbstverwaltung, Gemeinde, Vorschriften, Statut, Verordnung.

NORME COMUNALI

Riassunto

Lo status dei Comuni, regolamentato dalla Costituzione, prevede anche il loro diritto all'attività normativa. I Comuni hanno dunque la facoltà di approvare autonomamente e indipendentemente atti normativi, ma al contempo sono anche obbligati a non superare i quadri giuridico materiali e formali derivanti dalla Costituzione e dalle Leggi dello Stato.

Parole chiave

Aautonomie locali, Comune, norme, statuto, decreto

1 Splošno o položaju občin v pravnem sistemu

Lokalna samouprava pomeni uresničevanje ideje oziroma zamisli, da prebivalci na nekem ožjem območju države sami upravljajo (odločajo, usmerjajo, vodijo...) z javnimi zadevami lokalnega značaja. Čeprav se v sodobnih državah ureditev in udejanjanje lokalne samouprave med seboj razlikuje, pa je osnovna značilnost, da predstavlja v vseh večjo ali manjšo stopnjo samostojnega, bolj ali manj od države neodvisnega upravljanja z lokalnimi (javnimi) zadevami s strani prebivalcev nekega območja. Temeljna organizacijska oblika (enota; po slovenski terminologiji "samoupravno lokalno skupnost"), v kateri se lokalna samouprava neposredno in dejansko uresničuje, je občina.

V najširšem smislu izhaja oblikovanje in delovanje občin iz ugotovitve, da ni potrebno, da se država povsod "meša" v družbeno življenje, temveč da predvsem bdi nad tem, da se spoštujejo njena z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določena pravila. V pravnem smislu pa je občina predvsem posebna pravnoorganizacijska tvorba ("pravna enota", oseba javnega prava), v kateri se uresničujejo naloge lokalne samouprave, pa tudi enota, ki ji (državna) pravna pravila zagotavljajo njen obstoj, delovanje in uresničevanje nalog.

Lahko rečemo, da je v dejanskem uresničevanju lokalna samouprava v občinah razpoznavna predvsem skozi naslednje elemente¹:

- da je teritorij, na katerem obstaja neka občina, določen oziroma opredeljen z zakonom;
- da zakonodaja (ob upoštevanju ustavno opredeljenega položaja lokalne samouprave in občin) predpisuje temeljne pravice in obveznosti občin;
- da zakonodaja predpisuje obvezne organe v občini;
- da prebivalci občine na lokalnih volitvah neposredno izbirajo oziroma imajo neposreden vpliv na izbiro občinskih organov, ki skrbijo in so pristojni za izvajanje nalog;
- da je občina pravni subjekt z možnostjo samostojnega nastopanja v pravnem prometu;
- da imajo občine (v skladu z ustavo in zakoni) pravico sprejemati svoje predpise in druge odločitve;
- da so z zakoni zagotovljeni vsaj minimalni materialno-finančni temelji delovanja občin ...

Obstoj in delovanje občine temelji na pozitivnem (državnem) pravu. Občina je kot javnopravni subjekt (pravna oseba javnega prava) v svojem nastanku in delovanju odvisna od "volje" oziroma odločitve države (Državni zbor z ustanovitvijo občine z zakonom podeli lastnost "samoupravnosti" in z zakoni določa njene okvire in obseg). Vendar pa je treba hkrati ugotoviti, da se sodobna pravna ureditev razvija v smeri varovanja lokalne samouprave (občin), tako da zakoni zagotavljajo bolj ali manj čvrsto zaščito proti nezakonitim poseganjem

¹ V literaturi pogosto kot konstitutivne elemente lokalne samouprave navajajo: teritorialni, funkcionalni, organizacijski, materialno-finančni, pravni

države - predvsem državne uprave - v pravice občin. Tako torej sodobno pravo "ščiti" lokalno samoupravo pred »vsemogočnostjo« države (zakonodajalca, vlade, ministrstev...) tudi s tem, da že ustava vsebuje garancije in načela o samoupravni dejavnosti².

Bistveno za ustrezen položaj občine v razmerju do države (predvsem državne uprave) je v tem, da ima občina ustrezno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti - v najširšem smislu lahko v zvezi s tem govorimo o ustavnih in zakonskih garancijah lokalne samouprave. Ta se kaže tudi v njeni pravni sposobnosti in pravni subjektiviteti ter v tem, da lahko državni organi občine "zgolj" nadzorujejo, ne morejo pa jim dajati obvezujočih navodil v zadevah, ki so v domeni (izvirni pristojnosti) občinskih organov³. Potrebno je ugotoviti, da sama ideja samouprave zahteva določeno neodvisnost občin proti državi, ker se sicer v občinah ne bi uresničevala samouprava, temveč le »naložene« upravne naloge, po drugi strani pa zahteva enotnost javne uprave skladno delovanje države in lokalne samouprave kot tudi določen vpliv države na samoupravo. Kako najti pravo ravnovesje med tema postulatoma, je eno najvažnejših problemov modernega prava s področja lokalne samouprave.

2 Delovno področje in pristojnosti občin

Delovno področje in pristojnost občin načeloma izhaja iz ustavne in zakonske ureditve, tako da je vsebina in obseg lokalne samouprave v občini odvisen od "državne regulative". Naloge, ki se v samoupravnih lokalnih skupnostih - predvsem občinah - pretežno opravljajo, največkrat opredeljujemo s skupnim (zbornim) pojmom »lokalne zadeve«, to je javne zadeve, ki se opravljajo v samoupravnih lokalnih skupnostih.

Naloga občin in njihovih organov je, da služijo interesom lokalnega prebivalstva in da skrbijo za razreševanje vprašanj, povezanih predvsem z vsakodnevnimi interesi in potrebami ljudi, torej z vsakodnevnim življenjem prebivalcev v ožjem lokalnem okolju (v neki občini). Tako naloge občin med drugim sestavljajo tudi številne vsakodnevno življenjsko pomembne naloge, povezane z življenjem na nekem območju - posebej na komunalnem in socialnem - ko mnogokrat za njihovo razrešitev niso najpomembnejša materialna, temveč predvsem prizadevnost in iznajdljivost prebivalcev in organov v občinah.

Iz določil ustave izhaja, da je za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine, odločilno⁴:

- da morajo to biti po svoji naravi »lokalne zadeve« (v teoriji lahko zasledimo opredelitev, da gre za argument zdravorazumskega

² Ustava Republike Slovenije ima že v splošnih določbah določilo, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, poleg tega pa vsebuje tudi posebno podpoglavje o lokalni samoupravi. Pri tem je mogoče kot poseben primer zaščite lokalne samouprave opozoriti na določila, po katerih Ustavno sodišče odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi.

³ To je povezano tudi z vprašanjem nadzora državne oblasti nad samoupravo. Ta je po eni strani, za zagotovitev skladnosti delovanja z ustavo in zakoni, nujen, ne sme pa se tako "razširiti", da bi dušil samoupravo, ki bi tako v bistvu nehala biti samouprava.

⁴ O tem glej tudi navedbe v obrazložitvi odločbe Ustavnega sodišča RS, U-I-215/96 z dne 25.11.1999, Uradni list Republike Slovenije, št. 101/99.

razmišljanja in običajev, ki se v zavesti ljudi zasidrajo kot nekaj samo po sebi umevnega),

- da gre za zadeve, ki morajo biti primerne za to, da jih občina samostojno ureja,
- da gre za zadeve, ki se tičejo oziroma pretežno zadevajo prebivalce lokalne skupnosti (imajo svoje "korenine" v lokalni skupnosti).

V pozitivnopravnem smislu je pojem lokalne zadeve mogoče ugotoviti v vsaki posamezni državi tako, da se iz ustave, zakonov in drugih predpisov ugotovi delovno področje in pristojnosti občin in drugih samoupravnih lokalnih skupnosti. Sam pojem »lokalna zadeva« (oziroma njen sinonim »zadeva lokalnega pomena«) dobi svojo vsebino v ustavi, zakonih in drugih predpisih. Predvsem zakonodajni organ (Državni zbor) določa vsebino tega pojma v posameznih zakonih, pri čemer mora slediti osnovnim napotilom in "duhu" ustavnega urejanja lokalne samouprave. Tako je v prvem odstavku 140. člena ustave delovno področje občine opredeljeno na naslednji način: "V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine"⁵. To pomeni, da je vse, kar zadeva samo prebivalce občine lokalna - občinska zadeva. In po načelu subsidiarnosti, kot se to v teoriji pogosto poudarja, naj bi samoupravne lokalne skupnosti (predvsem občine) opravljale vse tiste naloge, ki se najbolj učinkovito opravljajo na lokalni ravni. Sicer pa je v 21. členu Zakona o lokalni samoupravi določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom (področja teh nalog pa so v tem členu tudi navedena).

Zadeve, ki jih opravljajo občine, v teoriji delimo v dve veliki skupini. V prvo spadajo zadeve lastnega delovnega področja oziroma izvirne lokalne zadeve (te lahko delimo: a) na tiste, ki so kot take določene s posameznimi zakoni⁶, in b) na lokalne zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in se opravljajo v občinah in jih občine same določajo v svojih predpisih - splošnih aktih)⁷, v drugo pa prenesene naloge državne uprave. To razlikovanje (na naloge lastnega in prenesenega delovnega področja) pride do izraza predvsem v tem, da je pri opravljanju prvih občina "popolnoma" samostojna, ker gre za njene »izvirne« zadeve, ki jih opravlja na osnovi lastne iniciative, interesa in delovanja. Občinski organi odločajo o tem, kakšne odločitve bodo sprejeli, kaj bodo delali, v kakšnem obsegu, v katerem času itd. Splošno načelo pri določanju izvirnih nalog občin je, da spadajo mednje vse

⁵ Ustavno sodišče Republike Slovenije je (v odločbi U-I-98/95 z dne 11.7.1996, Uradni list RS, št. 44/96) opredelilo, da je treba ustavno diktico o zadevah, ki se nanašajo »samo« na prebivalce občine, razlagati življenjsko, torej kot zadeve, ki se pretežno nanašajo na prebivalce lokalnih skupnosti. Zapisano je tudi: »Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb na ravni lokalne skupnosti. Te potrebe se nanašajo zlasti na urejanje rabe občinskega prostora, zagotavljanje gospodarskih javnih služb, gradnjo in vzdrževanje lokalne infrastrukture, zagotavljanje zdravstvene oskrbe na primarni ravni, varstva in osnovnega šolanja otrok, osnovno socialno pomoč, zagotavljanje neprofitnih stanovanj, pa tudi urejanje lokalnega prometa in drugih področij življenja, kadar gre za zadeve lokalnega pomena«.

⁶ Poleg Zakona o lokalni samoupravi delovno področje in pristojnost občin opredeljujejo številni področni zakoni.

⁷ "Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom ali so določene z zakonom" - prvi odstavek 21. člena Zakona o lokalni samoupravi.

tiste naloge, za katere ni nujno, da se (zaradi njihove splošne pomembnosti za državo) opravljajo v okviru države oziroma državne uprave.

Lahko povzamemo, da predstavljajo izvirne (lastne) zadeve subjektivno pravico občine, pravico, ki je zagotovljena in zavarovana z ustavo in zakoni. Zaradi tega se pri teh zadevah s strani države vzpostavlja le nadzor nad zakonitostjo delovanja (ne pa tudi primernostjo), in to s sredstvi, ki so z zakonom strogo omejena. V primeru nezakonitega poseganja v to pravico pa ima občina na razpolago pravna sredstva za zavarovanje svojih pravic. Bistveno drugačen pa je položaj pri opravljanju zadev prenesenega delovnega področja, kjer gre za izvajanje zadev javne uprave v imenu in v interesu države (država usmerja opravljanje teh nalog; poleg pravice do nadzora zakonitosti pa ima tudi pravico nadzora primernosti opravljanja teh nalog). Tako je mogoče pogojno reči: če gre pri lastnem delovnem področju v prvi vrsti za pravico občine, pa gre pri prenesenem v prvi vrsti za dolžnost občine. Sicer pa je treba ugotoviti, da je narava večine lokalnih zadev takšna, da jih nekdo mora (nujno) opravljati. To pomeni, če jih ne opravlja občina, jih mora opravljati država oziroma mora država poskrbeti za njihovo opravljanje.

Problemi, ki se pojavljajo glede določitve lokalnih zadev, so v posameznih primerih povezani predvsem z vprašanji razmejitve med državnimi in lokalnimi oziroma občinskimi zadevami. Ločnica je pri tem postavljena relativno gibko in jo določajo zakoni, ki urejajo posamezna področja oziroma vprašanja. Da je pri tem pri nas precej nedoslednosti in da je še precej nejasnega, priča dejstvo, da je bilo pri ustavnem sodišču sproženih v zvezi s tem vrsta ustavnih sporov. Ob tem kaže posebej opozoriti, da ima Ustavno sodišče, poleg tega da je po eni strani organ nadzora nad lokalno samoupravo (predvsem, ko izvaja presojo ustavnosti občinskih predpisov), pomembno vlogo varuha lokalne samouprave pred protiustavnimi posegi države. Glede tega je pomembno upoštevati, da lahko občina (po 91. členu ZLS) vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri Ustavnem sodišču RS, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice občine.

3 Ustavna in zakonska izhodišča normativne dejavnosti občin

Glede vsebinskih pogojev in omejitev pri urejanju posameznih dejavnosti, razmerij, vprašanj... v splošnih aktih občin ni mogoče mimo nekaterih osnovnih teoretičnih izhodišč oziroma načel. Tako je najprej treba izhajati iz teorije o stopnjah oziroma o hierarhiji pravnih norm, ki je v tem, da pravne norme določajo način nastanka in vsebino drugih pravnih norm, kar pomeni, da obstajajo "višje" in "nižje" norme, med njimi pa hierarhično razmerje oziroma razmerje nadrejenosti in podrejenosti. Pravni red je torej celota pravnih norm, ki so med seboj v hierarhični odvisnosti in povezanosti.

Poleg ustave kot "temeljnega" zakona največkrat med norme, ki originarno (izvirno) urejajo neko področje oziroma postavljajo pravila ravnanja, štejemo norme, ki jih vsebujejo zakoni. Zakon je temeljna oblika pravnega akta, ki ga izda zakonodajno telo, pri čemer je v formalnem smislu zanj značilno, da ga izda zakonodajni organ, da se sprejme v posebnem (zakonodajnem) postopku in da ima naziv zakon. Z zakoni se urejajo najrazličnejša

področja, posebej pa je pomembno (glej 87. člen ustave), da se lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določajo samo z zakonom.

Med tipične "odvisne" pravne norme, to je norme, ki so odvisne od višje pravne norme (vendar pa so še vedno abstraktnega in splošnega značaja), pa štejemo tiste pravne norme, ki so vsebovane v drugih splošnih pravnih aktih (podzakonskih predpisih, predpisih oziroma splošnih aktih občin ter splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil). Ta "odvisnost" pa je pravzaprav dvojna: v formalnem smislu, to je, da mora zakonska norma omogočati posameznemu organu, da lahko izda predpis oziroma splošni akt, in v vsebinskem smislu, ki je v tem, da lahko tak predpis oziroma akt vsebuje le norme, ki so v skladu z ustavnimi in zakonskimi normami ali pa vsaj niso v nasprotju z njimi.

Uresničevanje nalog in pristojnosti občin zahteva vrsto dejavnosti različnih organov in organizacij v vsaki konkretni občini - to je dejavnosti sprejemanja najrazličnejših odločitev (tudi sprejemanja splošnih aktov), izvrševanja zakonov, podzakonskih predpisov, splošnih aktov in drugih odločitev, vodenja upravnih postopkov in odločanja v konkretnih upravnih zadevah, izvajanja študijsko-analitičnih dejavnosti, opravljanja nadzora nad sprejetimi predpisi in drugimi odločitvami, neposredno (operativno) izvrševanje posameznih dejavnosti za zadovoljevanja interesov in potreb občanov idr.

Uresničevanje ustavnih določb, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava (7. člen ustave), da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen ustave), da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadeva samo prebivalce občine (140. člen)... zahteva v občinah - poleg vseh drugih dejavnosti - urejanje posameznih vprašanj s splošnimi pravnimi akti⁸, to je sprejemanje in izdajanje predpisov, s katerimi se na splošen in abstrakten način urejajo vprašanja, za katera so pristojne občine oziroma njihovi organi. V okviru urejanja lokalnih javnih zadev ima torej občina pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja.

Ustava Republike Slovenije vsebuje določbe o teh aktih na posreden način, in sicer:

- ko v poglavju o ustavnosti in zakonitosti (v 153. členu) določa: da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo; da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi oziroma ratificiranimi mednarodnimi pogodbami; da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni;
- ko je v 154. členu določeno, da se državni predpisi objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo;
- ko v prvem odstavku 155. člena določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj;

⁸ S splošnimi pravnimi akti razumemo vse oblike, v katerih so vsebovane (izražene) splošne pravne norme, to je norme, ki na splošen in abstrakten način urejajo posamezna področja in razmerja. Pogosto kot skupen izraz za vse vrste teh pravnih aktov uporabljamo izraz predpisi.

- ko pri pristojnostih ustavnega sodišča (160. člen) določa, da le-to med drugim odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni;
- ko pri pristojnostih ustavnega sodišča določa, da odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi (160. člen);
- ko v 161. členu določa, da lahko ustavno sodišče protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte odpravi ali razveljavi;
- ko v 148. členu določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih.

Če sledimo ustavnim določbam, lahko ugotovimo, da kot zbirni izraz (pojem) za vse oblike splošnih aktov v samoupravnih lokalnih skupnostih uporablja izraz "predpisi lokalnih skupnosti"⁹, tako da lahko v občinah govorimo o občinskih predpisih. V Zakonu o lokalni samoupravi pa je uporabljen predvsem izraz "splošni akti občine" (ponekod tudi "statut in drugi splošni akti", "statut in drugi predpisi", "odloki in drugi predpisi", "odloki in drugi občinski akti"...). Posamezne vrste splošnih aktov (predpisov) so opredeljene predvsem v členih 21, 29, 31, 32, 36, 64 in 65 tega zakona.

Sicer pa je temelj za normativno dejavnost občine podan že v 1. členu Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanje prenesene z zakoni.

Kot temeljni splošni akt občine je v 64. členu ZLS opredeljen statut, v 65. členu istega zakona pa je določeno, da ureja občina zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Dodajmo, da ZLS navaja še poslovnik občinskega sveta, poslovnik nadzornega odbora, prostorske plane, občinski proračun in zaključni račun. Slednja sta kot obvezna splošna akta občine predpisana tudi v Zakonu o javnih financah in v Zakonu o financiranju občin.

⁹ Če izhajamo iz določb 153. in 160. člena ustave, le-ta - poleg zakonov - navaja:

- podzakonske predpise,
- predpise lokalnih skupnosti,
- splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

4 Formalnopravni in vsebinski okviri občinskih splošnih aktov

Pomembno načelo delovanja pravnega sistema v vsaki državi je načelo ustavnosti in zakonitosti. Sestavni del tega načela je tudi zahteva po usklajenosti pravnih aktov. Tako je v tretjem odstavku 153. člena ustave določeno, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni. Tudi občinski predpisi so del enotnega pravnega sistema v državi in za njihovo vključitev veljajo temeljna ustavna določila o ustavnosti in zakonitosti.

Opozoriti je treba, da načelo zakonitosti delovanja občinskih organov nima enake vsebine kot načelo zakonitosti delovanja izvršilne veje oblasti (vlade in ministrstev). Pri slednji gre namreč za "močnejšo" ustavno in zakonsko podreditev njenega delovanja, kar izhaja tudi iz določb 120. člena ustave, kjer je določeno, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Gre torej za dodatno "omejitev" državnih upravnih organov, ki jo ustava za občine ne predpisuje.

Pogosto se postavlja vprašanje, ali mora obstajati posebno (izrecno) pooblastilo, da lahko občinski svet npr. sprejme neki odlok. Glede na ustavno opredeljen položaj lokalne samouprave in v tem okviru občin, le-te ne potrebujejo posebnega zakonskega pooblastila za svojo normativno dejavnost¹⁰. Samostojno urejanje (urejanje vključuje izdajanje splošnih aktov) lokalnih zadev je temeljna z ustavo določena pristojnost občin (glej prvi odstavek 140. člena ustave). V občinah se ta pristojnost uresničuje predvsem s sprejemanjem občinskih odlokov.

V Zakonu o lokalni samoupravi pa je (v 21. členu) določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Iz te zakonske določbe izhaja, da ima občina dve vrsti izvirnih nalog – naloge, ki jih občina sama določi s splošnim aktom in pri tem torej ne potrebuje izrecnega zakonskega pooblastila, saj ima za njihovo predpisovanje ustavno pooblastilo, in naloge, ki jih kot takšne določijo posamezni zakoni in je njihovo nadaljnje urejanje v občini vezano na te zakonske določbe in pooblastila. Dodajmo, da pa je v primerih iz državne pristojnosti prenesenih posameznih nalog (v skladu z določbami drugega in tretjega odstavka 140. člena ustave in 24. člena Zakona o lokalni samoupravi) za izdajanje splošnih aktov v občini potrebno izrecno zakonsko pooblastilo.

Glede vprašanja vsebinskega oziroma materialnopravnega okvira za urejanje s splošnimi akti v občinah je treba izhajati iz ustavno opredeljenega načela zakonitosti. Načelo zakonitosti delovanja občin na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, ki urejajo zadeve iz izvorne pristojnosti občine, ne smejo biti v nasprotju z zakoni. Pravnih razmerij torej ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru da zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa morajo slediti temu pooblastilu in ne smejo preseči tega pooblastila. Kadar zakon izrecno določa izvorne pristojnosti občine oziroma pooblastila za normativno urejanje v okviru izvirnih pristojnosti

¹⁰ Tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije je v več svojih odločbah izrecno navedlo, da ima občina pooblastilo, da ureja lokalne javne zadeve neposredno na podlagi določbe prvega odstavka 140. člena ustave. Za uresničevanje tega pooblastila ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila.

na nekem področju, je treba z razlago ugotoviti obseg tega pooblastila. Kadar pa zakon ne določa izvrčnih pristojnosti občine na določenem področju, je treba ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca izključno oziroma izčrpno urediti to področje ali pa je dopustil možnost, da občina dopolnilno uredi to področje (kot je to navedeno v obrazložitvi odločbe US, št. U-I-113/989, Ur. list, št. 42/2000).

Sicer pa lahko ugotovimo, da občine opravljajo naloge, ki so pretežno dokaj določno navedene v najrazličnejših zakonih (norme, ki opredeljujejo naloge občin, so razpršene v velikem številu zakonov domala z vseh področij). Izvirne pristojnosti občin tako praviloma razberemo iz zakonov¹¹. Iz teh zakonov je mogoče razbrati tudi pooblastila občinam, da s svojimi splošnimi akti urejajo posamezna področja. Ta pooblastila so lahko širša (generalna) ali ožja (specialna), lahko pa so navedena na izrecen ali pa splošen način. V zakonih, ki opredeljujejo posamezne izvrčne pristojnosti občin, je večkrat izrecno določen tudi obseg normativnih pristojnosti občin (urejanje zadev lokalnega pomena) na nekem področju¹².

Opozoriti kaže, da iz zakona izhajajo nekatere "zapovedi", katere zadeve mora¹³ občina urediti v splošnih aktih, opozoriti pa kaže tudi na nekatere omejitve pri normativni dejavnosti občine oziroma njenih organov. Tako občina pri svoji normativni dejavnosti:

- ne sme urejati vprašanj, ki so z ustavo izrecno pridržana zakonodajalcu¹⁴,
- ne sme urejati pravnih razmerij v nasprotju z zakoni¹⁵;
- ne sme preseči ustavnega okvira za svojo normativno urejanje¹⁶ in

¹¹ Na enem mestu so te pristojnosti zbrane in razvidne iz Kataloga pristojnosti občin, ki je dostopen tudi na svetovnem spletu.

¹² Kot ugotavlja tudi ustavno sodišče, lahko zakonodajalec pri določanju izvrčnih pristojnosti občine uporabi različne normativne tehnike. Pooblastilo občini, da normativno uredi določena vprašanja, je lahko splošnejše ali določnejše. To logično izhaja iz dejstva, da so nekatere področja javnih zadev pretežno primerna za urejanje na lokalni ravni, pri drugih pa je delež odločitev, ki predstavljajo lokalne javne zadeve, manjši. Vidimo torej, da ima občina v okviru urejanja lokalnih javnih zadev pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja.

¹³ V 101. a členu ZLS našete občine so bile dolžne v svoje statute vnesti določbe o sestavi občinskega sveta, ki bi omogočile uresničitev pravice romske skupnosti iz 39. člena ZLS, tj. izvolitev predstavnika romske skupnosti v občinski svet. Tega niso storile. Zato so izpodbijani statuti v neskladju z ZLS - gre za protipravno pravno praznino. Tretji odstavek 153. člena Ustave določa, da morajo biti podzakonski akti in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakonom (usklajenost pravnih aktov, načelo zakonitosti) - to velja tudi za splošne akte občin. Izpodbijani statuti so v neskladju z zakonom zato, ker ne urejajo vprašanj, ki bi jih morali urejati (prvi odstavek 48. člena ZUstS) - odl. US U-I-345/02; Ur. list RS, št. 105/02.

¹⁴ Če je normativno urejanje posameznih vprašanj z Ustavo izrecno pridržano zakonodajalcu, teh vprašanj občina ne more samostojno urejati s svojim predpisom, pa čeprav gre sicer za urejanje na področju, ki spada v njeno izvrčno pristojnost (lokalne zadeve). Z drugimi besedami - občina kljub pooblastilu iz prvega odstavka 140. člena Ustave ne more z občinskim predpisom urediti načina uživanja lastnine, ker je to po določbi prvega odstavka 67. člena Ustave izrecno pridržano zakonodajalcu - iz obrazložitve odl. US-I-63/00-8, Ur. list RS, št. 26/02.

Zakonodajalec lahko izrecno opredeli obseg normativnih pristojnosti na posameznih področjih; določbe občinskih predpisov ne smejo presecati tega pooblastila - od. US -U-I-348/96, Ur. list RS, št. 17/97.

¹⁵ Tako je ustavno sodišče npr. ugotovilo, da občinski Odlok o proračunu ni v skladu z ustavo in zakonom, če ne zajema vseh izdatkov občine, saj ustava v prvem odstavku 148. člena določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalne skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njenem proračunu. Tudi v ZLS je določeno (v prvem odstavku 57. člena), da morajo biti prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejme v skladu z zakonom (glej odl. US, U-I-238/96, Ur. list RS, št. 31/96).

¹⁶ Ker izpodbijane določbe Odloka presegajo zakonsko pooblastilo za normativno urejanje pomožnih objektov in s svojim urejanjem posegajo v pristojnost države, so v neskladju s 153. členom Ustave oziroma z načelom

- ne sme posegati v državne pristojnosti oziroma urejati zadev, ki so v državni pristojnosti¹⁷.

Zakoni največkrat dokaj določno opredeljujejo vsebinski okvir za normativno urejanje v občinah. Seveda pa so okviri in napolniti zakonodajalca odvisni od področja, ki ga naj ureja občina s svojimi splošnimi akti, namen takega urejanja idr. Ustavno sodišče je glede tega v več svojih odločbah navedlo, da je v vsakem primeru posebej treba z razlago zakona ugotoviti, kako široko polje normativnega urejanja oziroma odločanja je zakonodajalec prepustil občini.

Pri tem kaže opozoriti, da je posebej "stroga" vsebinska oziroma materialnopravna "vezanost" pri predpisovanju davkov in drugih dajatev v občinah, saj že ustava (v 147. členu) določa, da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon. Fiskalna samostojnost občin je torej le delna, saj se morajo pri ustanavljanju, uvajanju in določanju višine dajatev gibati v okvirih, določenih z ustavo in zakoni, kar pomeni, da predpisi lokalnih skupnosti o dajatvah ne smejo vsebovati določb, za katere v ustavi in zakonu ni vsebinske podlage. Tako lahko npr. občina predpiše davke le, če ima za to izrecno zakonsko pooblastilo, poleg tega pa mora pri tem upoštevati pogoje, ki jih določa zakon. Občinski odloki morajo biti torej v teh primerih "popolnoma" skladni z zakonom¹⁸. Take skladnosti pa npr. ni, če se pri predpisovanju davkov in drugih dajatev upoštevajo druga merila, kot jih predvideva zakon, če so prekoračeni oziroma preseženi pogoji, ki jih predpisuje zakon (v nasprotju z zakonom je npr., če občina predpiše komunalne takse za predmete oziroma storitve, za katere v zakonu to ni predvideno - glej odl. US, I-I-269/97, Ur. list 33/98 in odl. US, U-I-297/97, Ur. list, št. 43/98) ipd.

zakonitosti delovanja organov lokalnih skupnosti. Ker pa upravna enota na podlagi izpodbijanih določb Odloka ne more ugotoviti, ali za priglašena dela zadostuje priglasitev, tako kot ji to nalaga 62. člen ZUN, zato so te določbe Odloka v neskladju tudi z 2. členom Ustave (jasnost in določnost predpisov) - odl. US-I-5/01, Ur. list RS, št. 112/02.

Čiščenje javnih površin sodi med obvezne lokalne javne službe, katerih izvajanje lahko občina zagotovi le v eni od oblik, določenih v Zakonu o gospodarskih javnih službah, ne more pa ga prevaliti na posameznike. Zato so določbe občinskega odloka, ki nalagajo čiščenje pločnikov lastnikom zgradb in zemljišč, ob katerih so pločniki, v neskladju z Zakonom o gospodarskih javnih službah - odl. US-I-63/00-8, Ur. list RS, št. 26/02.

Občina s tem, ko je za primere nepravilno parkiranih vozil, ki ovirajo promet, določila ukrep odstranitve vozila, ni preseгла zakonskega pooblastila in zato izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati neskladja z zakonom oz. s 153. členom Ustave - odl. US, U-I-12/02-10, Ur. list, št. 109/04.

¹⁷ *"Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, ki urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v nasprotju z zakoni. Pravnih razmerij torej ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, da zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila. V vsakem primeru posebej je potrebno z razlago zakona ugotoviti, kako široko polje normativnega odločanja je zakonodajalec prepustil občini. Kadar zakon izrecno določa izvirne pristojnosti občine oziroma zakonodajalec urejanje v okviru izvirnih pristojnosti na nekem področju, je potrebno z razlago ugotoviti obseg tega pooblastila, ki je lahko jasno in določno ali pa opredeljeno z generalnimi klavzulami oziroma pravno nedoločenimi pojmi. Kadar pa zakon ne določa izvirnih pristojnosti občine na določenem področju, je potrebno ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca izključno (izčrpno) urediti to področje ali pa je dopustil možnost, da občina dopolnilno (praeter legem) uredi to področje" - kot je zapisano v odločbi Ustavnega sodišče RS, U-I-348/96, Uradni list RS, št. 17/97).*

¹⁸ *Ustavno sodišče je v eni svojih odločb glede tega zapisalo, da ima država popolno fiskalno suverenost, medtem, ko je le-ta pri občinah le delna, saj lahko predpisujejo davke in druge dajatve le ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon.*

Dodajmo, da načelo zakonitosti zahteva tudi procesno zakonitost, to je spoštovanje procesnih določb oziroma postopka pri sprejemanju splošnih aktov v občini. Kot sporna se tako večkrat postavijo vprašanja, povezana s potrebno večino za sprejem aktov, zakonitostjo postopka sprejemanja prostorskih aktov itd. Sicer pa ZLS nima veliko določb o postopku, po katerem občinski svet sprejema svoje odločitve in prepušča to normiranje občinskemu statutu in poslovniku.

5 Obveznost objave in začetek veljavnosti občinskih splošnih aktov

Pravilno objavljanje predpisov je pogoj za začetek njihove veljavnosti. Zato je to tudi ustavna materija. V ustavi (v 154. členu) je določeno, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga same določijo. Navedeno obveznost objave povzema tudi ZLS v svojem 66. členu: "Statut in drugi predpisi občine morajo biti objavljeni, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če v njih ni drugače določeno. Statut in drugi predpisi občine se objavijo v uradnem glasilu".

S tem ko ustava zahteva objavo predpisov občine v uradnem glasilu, ki ga sama določi, je zagotovljena pravna varnost državljanov, saj so vnaprej seznanjeni, v katerem glasilu bodo občinski predpisi objavljeni. Občinski predpis mora torej biti objavljen v uradnem glasilu, ki ga določa splošni akt v občini (praviloma se to določi v statutu)¹⁹. Objava v drugem glasilu ali v drugi obliki (na svetovnem spletu) ne nadomešča objave v predpisanem uradnem glasilu. Uradna objava v smislu ustavnih in zakonskih določb je samo objava v uradnem glasilu, ki ga občina določi v splošnem aktu²⁰.

Dodajmo, da je vsaka občina dolžna - po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja - imeti katalog informacij javnega značaja, pri vsebini katerega je predpisana tudi povezava na lokalni register predpisov. Poleg tega je v 10. členu navedenega zakona, ki obravnava posredovanje informacij javnega značaja v svetovni splet, posebej določeno, da morajo biti prečiščena besedila občinskih predpisov dostopna na svetovnem spletu, tam pa morajo biti dostopni tudi predlogi predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov.

V okviru začetka veljavnosti predpisa je potrebno opozoriti na institut "vacatio legis", ki je v tem, da se od dneva objave nekega predpisa pusti občanom čas za seznanitev s tem predpisom. To mora biti določeno ob upoštevanju ustavne določbe, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. "Odstopanje" od temeljnega pravila oziroma usmeritve, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, kaže uporabljati restriktivno in ob res izjemnih primerih. Dodajmo, da se v občinskih odlokih večkrat dokaj nejasno navaja začetek njihove veljavnosti - kot. npr.: odlok se uporablja takoj, veljaven pa

¹⁹ Statut občine je v neskladju z Ustavo, če v njem ni določen način objavljanja občinskih predpisov, in ker to vprašanje ni splošno urejeno z drugim predpisom občinske skupščine - odl. US U-I-216/93 z dne 14.7.1994.

²⁰ Izpodbijana predpisa nista bila objavljena v uradnem glasilu, ki ga določa statut občine, torej v uradnem glasilu, ki ga je občina določila sama. Zato je Ustavno sodišče v tem primeru presodilo, da sta izpodbijana odloka, ki sta bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, sicer s tem pridobila status predpisa, vendar pa sta v neskladju z drugim odstavkom 154. člena Ustave, ker nista bila objavljena v uradnem glasilu, ki ga določa 107. člen občine. Ugotovljeno neskladje je občina dolžna odpraviti s pravilno objavo odlokov v roku treh mesecev od objave te odločbe - odl. US U-I-17/97, Ur. list RS, št. 35/2000.

je z dnem objave v uradnem glasilu; ta sklep začne veljati s prvim obračunom cen programov vrtcev za leto...

Večkrat se pri posameznik aktih pojavi vprašanje, ali gre za predpis - splošni pravni akt. Če izhajamo s formalnega stališča, gre za splošni pravni akt tedaj, kadar je tako poimenovan in na predpisan način objavljen. Po materialnem stališču pa gre za splošni akt, kadar vsebuje splošne in abstraktne norme, ki urejajo pravice in obveznosti ali pa vplivajo na pravni položaj naslovnikov - ko torej učinkuje "navzven" (po materialnem stališču je torej pomembna predvsem vsebina in učinkovanje, ne pa poimenovanje akta). Primeroma lahko opozorimo na nekatere odločitve ustavnega sodišča v zvezi z obravnavano materijo²¹.

Posebej kaže opozoriti še na pogosto nespoštovanje ustavne določbe (155. člena ustave), ki prepoveduje povratno (retrogradno) veljavo pravnih aktov. Splošni akti občin v nobenem primeru ne morejo imeti retroaktivne veljavnosti oziroma učinka²². Tako predpisovanje v občinskih aktih je protiustavno, iz prakse ustavnega sodišča pa je razvidno, da veljavnost takih aktov za nazaj dosledno odpravlja²³.

6 Statut in drugi splošni akti občin

Med pristojnostmi občine je (v 21. členu) predpisano, da sprejema statut občine in druge splošne akte. Posebej pa je pri pristojnostih občinskega sveta (v 29. členu) navedeno, da:

²¹ Sklep o valorizaciji, s katerim se določa višina davčne obveznosti vsem zavezancem, je splošen akt, ki ga je treba pred veljavnostjo objaviti v uradnem glasilu. Če sklep o valorizaciji ni bil predhodno objavljen na predpisan način, ni začel veljati in se ne sme uporabljati (glej odl. US, U-I-43/98, Ur. list RS, št. 17/01). Sklep, ki je po vsebini sprememba oziroma dopolnitev odloka (sklep ureja obvezen najem posode za odpadke...), ne začne veljati in se ne sme uporabljati, ker ni bil objavljen na predpisan način (glej odl. US, U-I-78/00, Ur. list, št. 54/02).

Zakonitost aktov organov lokalnih skupnosti, izdanih v obliki predpisa (sklep občinskega sveta o izvzemu parcele iz javnega dobra), če urejajo posamična razmerja, se presoja v upravnem sporu - odl. US U-I-42/02.

²² Prepoved retroaktivnosti je ena od temeljnih konkretizacij ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave). Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja. Predpis, ki za nazaj povečuje obveznosti, to zaupanje slabi in s tem zmanjšuje pravno varnost. Retroaktivnost je sicer izjemoma dovoljena, a le zakonu, če določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, in to le v primeru, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (drugi odstavek 155. člena Ustave). Predpis lokalne skupnosti torej v nobenem primeru ne more imeti retroaktivne veljavnosti - odl. US U-I-322/96, Ur. list RS, št. 11/97.

²³ Določba občinskega sklepa, na podlagi katere je višina davka od premoženja odvisna od stalnega bivališča davčnega zavezanca, je zaradi svoje arbitrarnosti, v nasprotju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave - odl. US U-I-306/97, Ur. list RS, št. 59/99.

Občinski sklep, ki določa vrednost točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za čas pred svojo uveljavitvijo, je v nasprotju s prepovedjo povratne veljavnosti pravnih aktov iz 155. člena Ustave - odl. US U-I-395/96, Ur. list RS, št. 23/97.

V neskladju z ustavnim načelom o prepovedi retroaktivnosti so določbe predpisa lokalne skupnosti, ki so učinkovale pred njihovimi uveljavitvami od. US U-I-178/00, Ur. list RS, št. 5/03.

Predpis lokalne skupnosti, ki je učinkoval za čas pred njegovo uveljavitvijo, je v tem obsegu v neskladju s 155. členom Ustave. Sklep lokalne skupnosti o valorizaciji, ki določa višino davčne obveznosti vsem zavezancem, je splošen akt, ki ga je treba pred veljavnostjo objaviti v uradnem glasilu, ki ga določa lokalna skupnost. Ker sklep o valorizaciji ni bil predhodno objavljen, tako kot to zahteva 154. člen Ustave, ni začel veljati in se ni smel uporabljati - odl. US-U-I-43/98, Ur. list RS, št. 12/01.

- sprejema statut občine,
- sprejema odloke in druge občinske akte,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine,
- sprejema občinski proračun in zaključni račun.

Temeljna vsebina statuta, ki ga sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino vseh članov²⁴, je opredeljena v 64. členu ZLS, po katerem statut določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, razen glede občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon.

Poleg navedene določbe 64. člena ZLS, ki opredeljuje vsebino statuta občine, pa ZLS na več mestih napotuje, kaj vse je vsebina statutarnih določb. Tako določa, kaj naj bo (nekatera vprašanja morajo biti urejena - npr. število članov občinskega sveta...; nekatera vprašanja pa so lahko urejena - npr. členitev na ožje dele občine...) določeno oziroma predpisano v statutu.

Tako je v Zakonu o lokalni samoupravi predvideno za urejanje v statutu občine:

- *ime in območje ožjega dela občine; ukinitvev ožjega dela ali sprememba območja; število prebivalcev dela občine, ki lahko da pobudo za ustanovitev ožjega dela (18. člen); da ožji del občine nima sveta (19. člen); da mora občinski svet pred sprejemom odločitve, ki se nanaša na ožji del občine, pridobiti mnenje sveta ožjega dela občine; da so posamezne odločitve sveta ožjega dela občine veljavne, ko da nanje soglasje občinski svet (19a. člen); naloge, ki so zlasti lahko prenesene v izvajanje ožjemu delu občine - te naloge se podrobneje določijo z odlokom (19b.); statut lahko določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava - v tem primeru nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma z odlokom; statut občine lahko določi, da zastopa ožji del občine predsednik njegovega sveta...(19c. člen); način financiranja ožjega dela občine, če ni pravna oseba (19č. člen);*
- *občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; občinski svet lahko ustanovi komisije in odbore kot svoja delovna telesa; s statutom ali odlokom se lahko določi, da člane odborov imenujejo in razrešujejo na svojih zborih prebivalci; s statutom ali odlokom se lahko določi, da imajo krajevni, vaški ali četrtni odbori pravico predlagati občinskemu svetu odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine; če tako določa statut ali odlok, mora občinski svet pred vsako odločitvijo, ki se nanaša na ožji del občine, obvezno pridobiti mnenje odbora (30. člen);*
- *komisije in odbori občinskega sveta v okviru svojega delovnega področja v skladu s statutom občine in poslovníkom občinskega sveta obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge (31. člen);*
- *statut občine določa naloge, postopke in načine dela nadzornega odbora, oblikovanje nadzornega odbora, načela za organizacijo dela in predstavljanje, obveznosti in pravice*

²⁴ V statutu se določi postopek njegovega sprejemanja oziroma spreminjanja, v statutu pa so tudi temeljne določbe o sprejemanju odlokov in drugih splošnih aktov. V zvezi s številom glasov, ki je potrebno za sprejem neke odločitve v občinskem svetu, je zanimiva odločba ustavnega sodišča U-I-112/00, Ur. list RS, št. 43/01.

občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega odbora ter javnost dela nadzornega odbora (32. člen);

- župan sklicuje seje občinskega sveta v skladu z določbami statuta občine in poslovnika občinskega sveta (35. člen);

- v statutu se določi način zagotavljanja javnosti dela organov občine (36. člen);

- občinski svet šteje od 7 do 45 članov (38. člen);

- na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom, kjer živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, imata narodni skupnosti v občinskem svetu najmanj enega predstavnika; s statutom se določi neposredna zastopanost narodnih skupnosti v drugih občinskih organih; v narodnostno mešanih občinah se ustanovi komisija za narodnostna vprašanja; na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, imajo Romi v občinskem svetu najmanj enega predstavnika (39. člen);

- občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude, mnenja in odločajo; župan mora sklicati zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine; s statutom občine se predpišejo: zadeve, ki jih obravnavajo občani na zboru..., način vložitve zahteve..., način sklica..., število volivcev, ki morajo sodelovati na zboru..., druga vprašanja, pomembna za izvedbo zbora občanov ter za uveljavitev njihovih stališč, predlogov, pobud, mnenj in odločitev. (45. člen);

- občinski svet mora razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine (46. člen);

- statut občine lahko določi, da mora biti pobuda podprta s podpisi določenega števila volivcev... (47. člen);

- akt o razpisu referenduma se objavi na način, določen s statutom občine za objavo splošnih aktov občine (47a. člen);

- podrobneje določi postopek za izvedbo referenduma statut občine v skladu z zakonom (47b. člen);

- organ, na katerega je naslovljena zahteva za izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve, je dolžan v roku, ki ga določi statut občine, najkasneje pa v treh mesecih odločiti o zahtevi (48. člen);

- s splošnimi akti se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave (49. člen);

- način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače (62. člen);

Normativna pristojnost občin je predvidena še v nekaterih drugih členih Zakona o lokalni samoupravi, kot npr.:

- grb in zastavo določi občina s predpisom (10. člen);

- podrobneje se naloge, ki se prenesejo v izvajanje ožjim delom občin, e določijo z odlokom (19b. člen);

- predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna, lahko določi, kateri pravni posli, ki jih sklene ožji del občine, in v kateri višini, so veljavni brez predhodnega soglasja župana (19b. člen);

- občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine (21. člen);

- občinski svet lahko kot svoja posvetovalna telesa z odlokom ustanovi tudi krajevne, vaške ali četrtne odbore (30. člen);
 - občinske svet ureja svoje delo s poslovnikom, ki ga sprejme z 2/3 večino navzočih članov (36. člen);
 - občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim se določi njene naloge in notranjo organizacijo (49. člen);
 - s splošnimi akti se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave (49. člen);
 - sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi na predlog tajnika občine določi župan (50. člen);
 - s splošnim aktom, s katerim se določi delovno področje in organizacijo občinskega inšpekcijskega nadzora, se določijo pogoji, ki jih morajo izpolnjevati občinski inšpektorji (50. a člen);
 - z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvorne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo (50. b člen);
 - prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejme v skladu z zakonom (57. člen);
 - občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (61. člen);
 - način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače (62. člen);
 - z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo občinski sveti, ustanovijo občine enonamenske ali večnamenske interesne zveze. V tem aktu se določi tudi določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic (86. člen);
 - dve ali več občin lahko ustanovi združenje, z aktom o ustanovitvi le-tega pa določijo ustanoviteljice ime in sedež združenja, cilje in naloge združenja, pravice, obveznosti in odgovornosti združenja v pravnem prometu, zastopanje, pravice in obveznosti članic, način včlanjevanja oziroma prenehanje članstva, organe združenja, financiranje združenja, nadzor nad poslovanjem in prenehanje.
- Tudi v vrsti drugih zakonov so podana izhodišča in obveznosti za urejanje posameznih vsebin v splošnih aktih v občinah.

V Zakonu o lokalnih volitvah je določeno:

- za večinske volitve članov občinskega sveta se v občini oblikujejo volilne enote. Če občinski svet ne šteje več kot sedem članov, se lahko vsi člani volijo v občini kot eni volilni enoti (19. člen);
- za proporcionalne volitve članov občinskega sveta se v občini lahko oblikujejo volilne enote. Če občina ni razdeljena na volilne enote, se za volilno enoto šteje območje občine (22. člen);
- občinsko volilno komisijo in volilne komisije volilnih enot imenuje občinski svet (38. člen);
- volilne enote za volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti določi občinski svet (109. člen).

V Zakonu o financiranju občin je določeno:

- *S statutom ali odlokom občine je določeno, kdo odloča o soglasju za zadolževanje javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so občine (18. člen);*
- *s statutom ali odlokom občine je določeno, kdo odloča o dajanju poroštev za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov (19. člen);*
- *na podlagi sklepa občinskega sveta lahko občina zahteva, da se ji sredstva iz naslova samoprispjevka upoštevajo pri izračunu lastnih prihodkov (25. člen).*

Zakon o javnih financah vsebuje vrsto določb, ki urejajo vprašanja občinskih proračunov in zaključnih računov, kot na primer:

- *v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, se določijo tudi obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine... (5. člen);*
- *občinski odloki, ki urejajo financiranje posebnih potreb v javnem interesu, lahko opredeljujejo obvezni obseg sredstev, ki se morajo zagotoviti v proračunu za njihovo financiranje(6. člen);*
- *določbe o predlogu občinskega proračuna (13. in 18. člen);*
- *določbe o postopku sprejemanja proračuna, vključno z določbo, da to podrobneje uredi občinski svet s poslovníkom (28. in 29. člen);*
- *določbe o zaključnem računu občinskega proračuna, katerega predlog predloži župan občinskemu svetu v sprejem (96. člen, 98. člen)*

Zakon o urejanju prostora vsebuje določbe o občinskih prostorskih aktih:

- *o namenu in vsebini strategije prostorskega razvoja občine (člena 56 in 57);*
- *o namenu in vsebini prostorskega reda občine(62. in 63. člen);*
- *o odlokih o prostorski strategiji občine in prostorskem redu občine (69. člen);*
- *o občinskem lokacijskem načrtu(členi 72-75).*

Vrsto določb, ki se nanašajo na splošne akte v občini, vsebuje še vrsta drugih zakonov, kot na primer Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o zavodih, Zakon o varstvu okolja idr.

Statut je temeljni splošni akt občine. Vsebina statuta je opredeljena v 64. členu ZLS, po katerem statut določa:

- temeljna načela za organizacijo in delovanje občine,
- oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede občinske uprave,
- način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in
- druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon.

Glede obsega normiranja v statutu je načeloma možnih več pristopov. Po uveljavitvi Zakona o lokalni samoupravi se je pri nas uveljavil pristop, da se v statutu ureja vse tisto, kar zahtevajo oziroma narekujejo zakonske določbe in kar predstavlja temeljno značilnost organizacije in delovanja neke občine. Poleg materije, ki se mora urediti v občinskem statutu, pa se - zaradi celovitosti normativnega pristopa - v statutu največkrat povzemajo tudi ustrezne zakonske določbe (predvsem Zakona o lokalni samoupravi, Zakona o lokalnih volitvah, Zakona o financiranju občin). S tem postane občinski statut pravno zaokrožen in

pregleden, vsem, ki se morajo ali želijo seznaniti s kakšnim vprašanjem pravne ureditve v občini, pa ni potrebno zmeraj pogledati še zakonske določbe z obravnavanega področja, saj lahko že iz samega statuta občine razberejo vse temeljne značilnosti organizacije in delovanja. To je posebej dobrodošlo za občane, ki se želijo seznaniti s statutom zaradi svojih možnosti sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, pa tudi zaradi uresničevanja svojih pravic in obveznosti v občini. Zaradi celovitosti statuta je zatorej treba v ustreznem (najnujnejšem) obsegu povzeti tudi zakonske določbe. Seveda pa pri tem ne kaže pretiravati, ker bi se v velikem številu in obsegu norm "izgubile" tiste, ki opredeljujejo organizacijo in delovanje konkretne občine.

Zakon o lokalni samoupravi navaja še druge splošne akte občine. Tako je v 65. členu določeno, da občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Zadeve iz prenesene pristojnosti pa občina ureja z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni.

Odlok. Odlok je splošni pravni akt, s katerim občina uresničuje večino svojih "urejevalnih" pristojnosti. V primerjavi z državnimi predpisi je občinski odlok nekakšen občinski zakon, v katerem občina na splošen način ureja zadeve iz svoje pristojnosti. V razmerju do občanov so odloki najpomembnejši splošni akti v občinah, saj se z njimi opredeljujejo pravna razmerja ter pravice in obveznosti občanov na posameznih področjih občinskega urejanja. Z njimi se urejajo tipične lokalne zadeve, ki imajo največkrat svojo urejevalno osnovo v zakonih - zato se v uvodu največkrat tudi navaja zakonska podlaga za njihov sprejem. Odloki so torej najpogostejši splošni akti v občinah, z njimi pa občinski svet na splošen način ureja najpomembnejše zadeve iz svoje pristojnosti, ustanavlja organe občinske uprave in opredeljuje njihove delovanje, ustanavlja organizacije na področju izvajanja javnih služb... Odloki morajo biti vsebinsko skladni z določbami ustave, zakonov in občinskega statuta.

Poslovnik. S poslovnikom občinskega sveta, ki ga ta sprejme z dvotretjinsko večino navzočih članov, se ureja organizacija in delo občinskega sveta, uresničevanje pravic in dolžnosti članov občinskega sveta ter postopek za sprejemanje odlokov in drugih splošnih aktov. Dodajmo, da po 31. členu ZLS tudi nadzorni odbor v skladu s statutom sprejme svoj poslovnik.

Pravilnik. S pravilnikom se v procesu uresničevanja statuta ali odlokov podrobneje urejajo oziroma razčlenijo posamezne njihove določbe v skladu z nameni in kriteriji, določenimi v statutu oziroma odlokih.

Odredba. Z odredbo se uredijo določene razmere, določa način ravnanja, določajo ukrepi ali pa uredijo posamezna vprašanja, ki imajo splošen pomen za občino.

Navodilo. Z navodilom se predvsem za izvršitev posameznih določb odloka ali drugega splošnega akta predpiše način ravnanja in dela organov v občini (pri navodilu gre predvsem za ureditev "tehničnih" vprašanj uresničevanja odločitev). Navodilo ima največkrat značaj "internega" akta in ne pravne narave splošnega akta (to velja še posebej, kadar navodilo

sprejme župan in velja le za delo občinske uprave ter torej nima zunanjih učinkov)²⁵.

V **proračunu** občine (sestavljajo ga splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov) so predvideni prihodki in odhodki za posamezne namene za proračunsko leto, v **zaključnem računu** proračuna pa so prikazani predvideni in realizirani prihodki in odhodki za preteklo leto.

V procesu sprejemanja odločitev, ki nimajo značaja splošnih aktov, občinski organi odločajo s sprejemom sklepov. Pri odločanju o upravnih zadevah se izdajajo odločbe in sklepi.

7 Razreševanje neskladnosti med predpisi

Zakon o lokalni samoupravi vsebuje v posebnem poglavju (X. poglavje, Nadzor državnih organov - členi 88., 88. a, 89., 90., 90. a-č) določbe o nadzorstvu nad zakonitostjo splošnih aktov občine - predvsem o pristojnostih ministrstev, vlade, državnega zbora, ustavnega sodišča ter o postopku pri izvajanju nadzora. Določbe o nadzoru pa vsebuje tudi Zakon o državni upravi, ko obravnava razmerja ministrstev do organov občin (členi 64-71). K temu je treba dodati, da ima posamezne pristojnosti, povezane z varovanjem ustavnosti in zakonitosti, tudi župan občine, ki zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

Iz vseh navedenih zakonskih možnosti nadzora nad zakonitostjo splošnih pravnih aktov občine izhaja, da je "končni rabsodnik" o skladnosti občinskih splošnih aktov z ustavo in zakoni Ustavno sodišče RS.

Sicer pa pri tem trčimo na splošno vprašanje, kako razrešiti primere neskladnosti med pravnimi predpisi oziroma primere, če neki akt nižje pravne veljave ni usklajen z aktom višje pravne veljave. V sodobnih demokratičnih državah se to razrešuje v okviru posebnega postopka ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov (pri nas je to v rokah Ustavnega sodišča Republike Slovenije). V primerih ugotovljenih neuskklajenosti je sankcija v tem, da se neustavna ali nezakonita norma oziroma predpis "izloči" iz pravnega reda. Tako lahko ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi zakon, če ugotovi, da je protiustaven. Druge protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte pa ustavno sodišče odpravi ali razveljavi²⁶. Ustavno sodišče pa ima tudi možnost, da v samem postopku do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvrševanje akta, katerega ustavnost ali zakonitost

²⁵ Glej npr. odl. US U-I-230/97.

²⁶ Ustavno sodišče odpravi (odprava učinkuje za nazaj - *ex tunc*) protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti. Vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega predpisa oziroma splošnega akta nastale škodljive posledice, lahko v treh mesecih zahteva njihovo odpravo, v primeru posamičnega akta pa tudi njegovo spremembo. Če posledic ni mogoče odpraviti, lahko upravičena oseba zahteva odškodnino pred sodiščem. V drugih primerih protiustavnosti ali nezakonitosti ustavno sodišče podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, razveljavi (razveljavitev učinkuje od dneva objave odločbe - *ex nunc*).

presoja (to naredi v primerih, ko bi sicer zaradi izvrševanja akta lahko nastale težko popravljive škodljive posledice).

S stališča uveljavljanja ter varstva pravic državljanov v razmerju do organov, ki v občini v upravnem postopku odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih občanov in organizacij, pa se postavlja vprašanje, kakšne so možnosti, da s svojo pritožbo in nato tudi sproženim upravnim sporom uspe stranka v primeru, ko je pristojni organ svojo upravno odločbo utemeljil oziroma sprejel na osnovi določb podzakonskega predpisa, ki niso v skladu z zakonom. Možnost odprave morebitnega neravnovesja med hierarhično višjimi in nižjimi normami je pri tem dana v okviru instituta "exceptio illegalis", ki omogoča sodišču, ko presoja zakonitost konkretne odločbe, da ignorira podzakonski izvršilni predpis, za katerega meni, da je v nasprotju z zakonsko normo, in svojo odločitev nasloni neposredno na zakon. To pravico "neuporabe" podzakonskih predpisov oziroma splošnih aktov imajo sodišča na podlagi 125. člena ustave, po katerem so sodniki pri opravljanju svoje funkcije vezani na ustavo in zakon²⁷.

²⁷ Drugačna pa je situacija v primeru, ko sodišče meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, neskladen z ustavo. V tem primeru mora (glej 156. člen ustave) postopek prekiniti in začeti postopek pred ustavnim sodiščem, postopek pa se nato nadaljuje po odločitvi ustavnega sodišča.

Literatura in pravni viri

Cijan, Rafael, Grafenauer, Božo: *Upravno pravo - splošni del*, Pravna fakulteta Maribor, Maribor, 2002.

Grad, Franci: *Lokalna demokracija - organizacija in volitve*, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998
Grafenauer, Božo: *Lokalna samouprava na Slovenskem (teritorialno organizacijske strukture)*, Pravna fakulteta Maribor, Maribor, 2005

Igličar, Albin: *Normativna dejavnost občine, Podjetje in delo*, št. 5-6/1996

Komentar Ustave Republike Slovenije, urednik Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002

Šmidovnik Janez: *Lokalna samouprava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995

Katalog pristojnosti občin - dostopen na spletnih straneh državne uprave

Odločbe ustavnega sodišča, citirane v besedilu prispevka oziroma opombah pod črto

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005)

Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/1993, 7/1994, 33/1994, 61/1995 Skl.US: U-I-213/95, 70/1995, 20/1998 Odl.US: U-I-283/94, 51/2002, 11/2003 Skl.US: U-I-417/02-7, 73/2003 Odl.US: U-I-346/02-13, 72/2005, 72/2005)

Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/1994, 45/1997 Odl.US: U-I-43/96, 56/1998, 1/1999, 59/1999 Odl.US: U-I-43/99, 61/1999 Odl.US: U-I-233/97, 79/1999, 89/1999 Odl.US: U-I-359/98, 119/2002 Odl.US: U-I-165/00-7, 40/2003 Odl.US: U-I-256/00-6)

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002)